



Mission régionale d'autorité environnementale

Pays de la Loire

**Avis délibéré de la Mission Régionale d'Autorité
environnementale Pays de la Loire
sur le projet de
plan local d'urbanisme intercommunal
valant programme local de l'habitat (PLUiH)
de la communauté de communes de
Sablé-sur-Sarthe (72)**

n° : 2020-4607

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

La MRAe¹ des Pays-de-la-Loire a donné délégation à son président en application de sa décision du 7 octobre 2019 portant exercice de la délégation prévue à l'article 17 du décret n°2015-1229 du 2 octobre 2015 modifié relatif au CGEDD, pour statuer sur la demande d'avis sur le plan local d'urbanisme intercommunal valant programme local de l'habitat (PLUiH) de la communauté de communes de Sablé-sur-Sarthe (72), les membres ayant été consultés le 13 juillet 2020.

Ont ainsi contribué à la rédaction finale de cet avis : Thérèse Perrin et Daniel Fauvre, membres permanents et Mireille Amat, Vincent Degrotte et Paul Fattal en tant que membres associés.

En application de l'article 9 du règlement intérieur du CGEDD, le délégataire cité ci-dessus atteste qu'aucun intérêt particulier ou élément dans ses activités passées ou présentes n'est de nature à mettre en cause son impartialité dans le présent avis.

* *

La direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) des Pays-de-la-Loire a été saisie par la communauté de communes de Sablé-sur-Sarthe pour avis de la MRAe, l'ensemble des pièces constitutives du dossier ayant été reçues le 3 mars 2020.

Cette saisine étant conforme aux dispositions de l'article R. 104-21 du code de l'urbanisme relatif à l'autorité environnementale prévue à l'article L. 104-6 du même code, il en a été accusé réception. Conformément à l'article R. 104-25 du même code, l'avis doit être fourni dans un délai de trois mois.

Conformément aux dispositions de l'article R. 104-24 du même code, la DREAL a consulté par courriel du 18 mars 2020 l'agence régionale de santé des Pays-de-la-Loire, qui a transmis sa contribution par courrier du 10 avril 2020.

Le présent avis s'inscrit en outre dans le cadre de l'ordonnance n°2020-306 du 25 mars 2020 relative à la prorogation des délais échus pendant la période d'urgence sanitaire et à l'adaptation des procédures pendant cette même période.

Sur la base des travaux préparatoires de la DREAL, et après en avoir délibéré, la MRAe rend l'avis qui suit.

Pour chaque plan et document soumis à évaluation environnementale, une autorité environnementale désignée par la réglementation doit donner son avis et le mettre à disposition de la personne responsable et du public.

Cet avis porte sur la qualité du rapport de présentation restituant l'évaluation environnementale et sur la prise en compte de l'environnement par le plan ou document. Il vise à permettre d'améliorer sa conception, ainsi que l'information du public et sa participation à l'élaboration des décisions qui s'y rapportent. L'avis ne lui est ni favorable, ni défavorable et ne porte pas sur son opportunité.

Le présent avis est publié sur le site des MRAe et sur le site de la DREAL. Il est intégré dans le dossier soumis à la consultation du public.

1 Mission régionale d'autorité environnementale des Pays-de-la-Loire (MRAe).

Synthèse de l'Avis

Le présent avis porte sur l'évaluation environnementale du plan local d'urbanisme intercommunal valant programme local de l'habitat (PLUiH) de la communauté de communes de Sablé-sur-Sarthe.

Ce territoire, de plus de 30 000 habitants, regroupe 17 communes autour du bassin de Sablé-sur-Sarthe qui est également identifié comme pôle de centralité du schéma de cohérence territoriale du Pays de la Vallée de la Sarthe.

Les principaux enjeux identifiés par la MRAe concernent la modération de la consommation d'espace naturel et agricole et les conséquences de l'organisation spatiale du développement envisagé, la préservation du patrimoine naturel et paysager, et la maîtrise des risques, pollutions et nuisances.

La MRAe souligne la qualité formelle des documents produits et l'effort de pédagogie pour expliquer le projet, même s'ils présentent des lacunes sur certains aspects. Elle souligne également une recherche structurée en faveur du développement des cheminements doux et l'intégration dans le règlement de coefficients de biotopes dans les zones constructibles.

Cependant, ses choix d'urbanisation au sein des enveloppes urbaines, dans les sites retenus d'ouverture à l'urbanisation ou à travers les secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées (STECAL), n'apparaissent pas clairement justifiés en cohérence avec les objectifs d'équilibre du territoire et de limitation des consommations d'espaces agricoles, naturels ou forestiers, et au regard de solutions alternatives.

La MRAe recommande de mieux faire aboutir/d'approfondir la recherche de potentiel de production de logements au sein des enveloppes urbaines, et de reconsidérer les surfaces en ouverture à l'urbanisation pour les activités, en adéquation avec les dynamiques des périodes antérieures et les disponibilités foncières existantes.

Il est attendu une analyse plus poussée des effets des dispositions réglementaires du PLUiH, plus spécifiquement au niveau des orientations d'aménagement et de programmation (OAP) et des STECAL. La MRAe recommande de justifier de mesures opérationnelles et de la bonne mise en œuvre de la démarche éviter – réduire – compenser (ERC), en particulier au regard des enjeux de préservation de la biodiversité et des zones humides.

Elle recommande par ailleurs que le projet de PLUiH garantisse mieux la bonne prise en compte de la protection de la ressource en eau et des sites inscrits, et qu'il complète celle du risque minier, du risque d'inondation, et du risque technologique.

L'ensemble des observations et recommandations de la MRAe est présenté dans l'avis détaillé.

Avis détaillé

L'évaluation environnementale des projets de documents d'urbanisme est une démarche d'aide à la décision qui contribue au développement durable des territoires. Elle est diligentée au stade de la planification, en amont des projets opérationnels, et vise à repérer de façon préventive les impacts potentiels des orientations et des règles du document d'urbanisme sur l'environnement, à un stade où les infléchissements sont plus aisés à mettre en œuvre. Elle doit contribuer à une bonne prise en compte et à une vision partagée des enjeux environnementaux et permettre de rendre plus lisibles pour le public les choix opérés au regard de leurs éventuels impacts sur l'environnement.

Les textes réglementaires prévoient que certains documents d'urbanisme et leurs procédures d'évolution relèvent obligatoirement de la procédure d'évaluation environnementale. ~~At~~ Dans le cas présent, et comme permis par les textes, la collectivité a souhaité engager directement la démarche d'évaluation environnementale de son projet de PLUiH sans passer par une demande d'examen préalable au cas par cas.

1. Contexte, présentation du territoire, du projet de PLUiH et de ses principaux enjeux environnementaux

1.1 Contexte et présentation du territoire

La communauté de communes (CC) de Sablé-sur-Sarthe regroupe dix-sept communes, et compte 30 242 habitants (source Insee 2017), pour une superficie totale de 365 km². Elle présente la particularité de compter une commune sur le département de la Mayenne (Bouessay).

Son organisation territoriale est structurée autour de trois niveaux de polarité (tels que définis à l'échelle du SCoT du Pays de la Vallée de la Sarthe) :

- un pôle de Pays, constitué par les trois communes de Sablé-sur-Sarthe, Solesmes et Juigné-sur-Sarthe (regroupant 51,5 % de la population communautaire en 2017, dont 43 % sur la seule commune de Sablé-sur-Sarthe, troisième commune la plus peuplée du département),
- deux pôles relais, Parcé-sur-Sarthe (2 200 habitants) et Auvers-le-Hamon (1 566 habitants),
- les autres communes, dénommées au SCoT « pôles de la vie quotidienne », dont les populations varient de 65 à 1 485 habitants, à l'exception de Précigné qui compte plus de 3 000 habitants.

Ce territoire, au caractère essentiellement rural et agricole, se situe à équidistance des agglomérations d'Angers, Le Mans et Laval, au cœur d'un réseau de voies de communication structuré autour de l'axe Paris – Le Mans – Angers – Nantes (autoroute A 11) et de l'axe Laval – Sablé – La Flèche (route départementale 306). De plus, la ligne à grande vitesse (TGV) permet de joindre Paris ou Nantes en 50 minutes à partir du pôle d'échange multimodal de la gare de Sablé-sur-Sarthe.

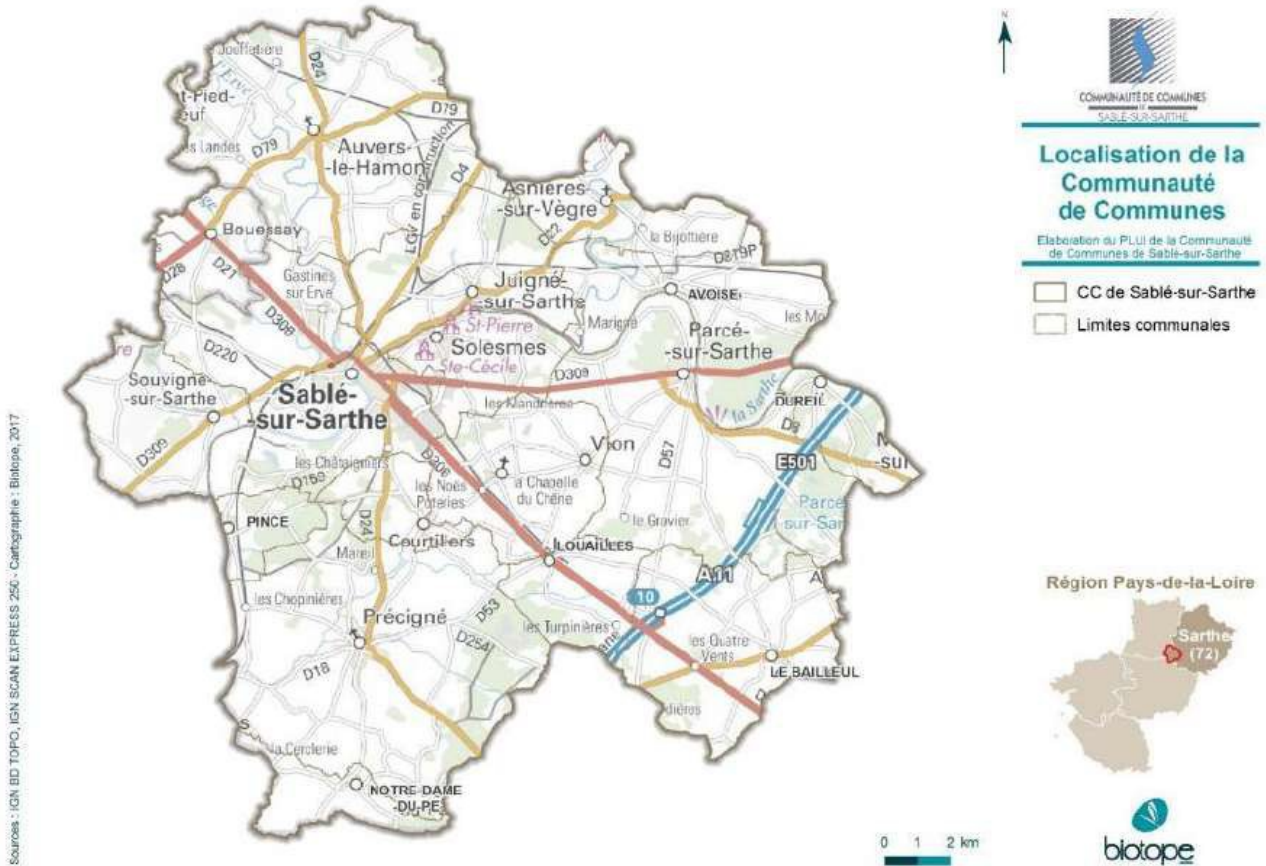


Figure 1: Carte extraite du document d'évaluation environnementale (page 8)

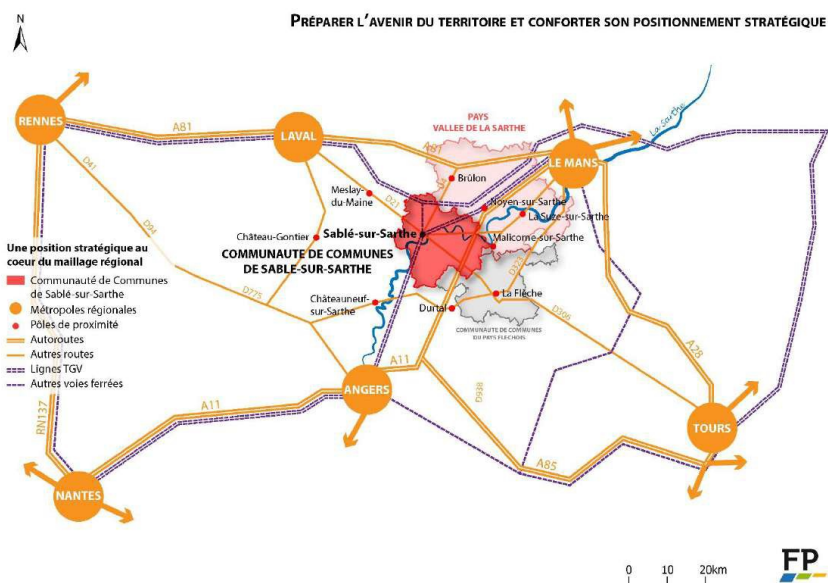


Figure 2: Carte extraite du PADD (page 10)

Centré sur l'attractivité de Sablé-sur-Sarthe et des communes voisines, le bassin d'emploi de la communauté de communes constitue le deuxième pôle économique du département. Il représente 16 000 emplois pour une population active d'environ 18 000 personnes (chiffres 2014). En termes de mobilités professionnelles, il enregistre des flux quotidiens d'environ 3 900 entrées venant d'autres collectivités (communautés de communes du Pays fléchois, du Val de Sarthe ou de Loué-Brûlon-Noyen) pour 1 500 sorties vers d'autres bassins d'activités (communauté urbaine Le Mans Métropole, communautés de communes du Pays fléchois ou de Loué-Brûlon-Noyen).

Le territoire communautaire n'intersecte le périmètre d'aucun site Natura 2000. Sa richesse naturelle est reconnue notamment au travers de vingt et une zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF), et d'un espace naturel sensible.

Composé autour d'ensembles boisés, de réseaux bocagers et de vallées humides, ce territoire est structuré par la vallée de la Sarthe qui la traverse d'est en ouest, ainsi que celles de l'Erve, la Vègre et la Taude. Il présente une grande variété de paysages liée à la diversité des activités agricoles et à l'alternance d'occupation entre cultures et élevages.

Les documents d'urbanisme communaux actuellement en vigueur regroupent trois plans d'occupation des sols (POS) et douze plans locaux d'urbanisme (PLU). Deux communes sont encore soumises au règlement national d'urbanisme.

La communauté de communes de Sablé-sur-Sarthe est également concernée par le schéma de cohérence territoriale (SCoT) du Pays de la Vallée de la Sarthe², qui a été approuvé le 5 mai 2017³. Ce SCoT identifie le pôle Sablé-sur-Sarthe/Solesmes/Juigné-sur-Sarthe en tant qu'unique pôle de Pays⁴.

1.2 Présentation du projet de PLUiH de la CC de Sablé-sur-Sarthe

Le projet de PLU intercommunal vaut programme local de l'habitat.

Il porte l'ambition d'un « territoire innovant engagé dans la lutte contre le dérèglement climatique et valorisant la qualité du cadre de vie », qu'il articule autour de cinq axes :

- préparer l'avenir du territoire et conforter son positionnement stratégique,
- renforcer et développer l'activité économique et l'emploi,
- accueillir la population,
- organiser les espaces de connexion et les mobilités,
- préserver et valoriser les richesses environnementales, paysagères et patrimoniales.

Le projet de PLUiH classe plus de 1 900 ha en zones urbaines (U) et prévoit 165 ha en zones d'urbanisation future (AU). Le reste du territoire est identifié pour environ 25 000 ha (68,5 %) en zone agricole (A) et 9 500 ha (26 %) en zone naturelle et forestière (N).

2 Le Pays de la Vallée de la Sarthe réunit les trois communautés de communes de Sablé-sur-Sarthe, du Val de Sarthe, et de Loué-Brûlon-Noyen, soit 62 communes et 78 000 habitants sur une superficie de 1 150 km².

3 Le projet de SCoT arrêté du Pays Vallée de la Sarthe a fait l'objet d'un avis de l'autorité environnementale rendu le 1er décembre 2016.

4 Entre le pôle de Pays de Sablé-Solesmes-Juigné et les six pôles relais (parmi lesquels Parcé-sur-Sarthe et Auvers-le-Hamon pour la CC de Sablé-sur-Sarthe), le SCoT prévoit trois pôles structurants (toutefois il n'y en a aucun dans la CC de Sablé-sur-Sarthe, ces pôles étant les bipôles La-Suze-Roézé-sur-Sarthe, Brûlon-Loué, et le pôle Noyen-sur-Sarthe).

1.3 Principaux enjeux environnementaux du projet de PLUiH identifiés par la MRAe

Au regard des effets attendus du fait de la mise en œuvre du plan d'une part, et des sensibilités environnementales du territoire d'autre part, les enjeux environnementaux du projet de PLUiH de la communauté de communes de Sablé-sur-Sarthe identifiés comme principaux par la MRAe sont :

- la modération de la consommation d'espace naturel et agricole et les conséquences de l'organisation spatiale du développement envisagé ;
- la préservation du patrimoine naturel et paysager ;
- la maîtrise des risques, pollutions et nuisances.

2. Caractère complet et qualité des informations contenues dans le rapport de présentation

Le dossier de PLUiH est constitué d'un rapport de présentation, d'un projet d'aménagement et de développement durables (PADD), d'un cahier d'orientations d'aménagement et de programmation (OAP), d'un règlement (écrit et graphique), du programme d'orientations et d'actions (POA) relatif au programme local de l'habitat, et d'annexes.

Sur le plan formel, le rapport de présentation intègre l'ensemble des exigences des textes réglementaires qui s'appliquent et aborde l'ensemble des éléments prévus à l'article R.151-3 du code de l'urbanisme, relatif à l'évaluation des incidences sur l'environnement des documents d'urbanisme.

La MRAe souligne la qualité formelle et la volonté pédagogique des documents dans leur ensemble, mais qui n'empêchent pas certaines confusions sur le fond, ou certaines lacunes.

Par ailleurs, les variations de dénomination de nombreux secteurs (zones à urbaniser, OAP, STECAL) entre les documents de diagnostic territorial, de justification, d'OAP et d'évaluation environnementale, sont de nature à gêner le lecteur dans la compréhension de la démarche suivie par la collectivité.

Les parties du rapport appelant des remarques sur la qualité des informations présentées sont abordées ci-après.

2.1 Diagnostic socio-économique du territoire

Le diagnostic territorial aborde en particulier le contexte réglementaire, les dynamiques socio-démographiques et économiques, le développement urbain et la consommation d'espace, l'analyse des capacités de densification et de mutation des espaces bâtis, les thématiques de la mobilité et des équipements, de manière riche et abondamment illustrée.

Il propose notamment :

- une analyse de la consommation d'espace sur la période 2008-2018, en modélisant les évolutions d'enveloppes urbaines, et en intégrant les opérations dénommées « futur engagé » (identifiées par des certificats d'urbanisme, des permis de construire ou des permis d'aménager acceptés ou en cours),
- une analyse des capacités de densification et de mutation des espaces bâtis, en caractérisant, à l'intérieur des enveloppes urbaines de 2018, les « dents creuses »,

parcelles de grande taille et friches susceptibles d'accueillir de nouvelles constructions.

Il apparaît cependant que certaines opérations « futur engagé » sont à la fois comptabilisées au titre de la consommation 2008-2018 alors qu'elles sont restées sans construction, et inventoriées dans les capacités futures de densification alors qu'elles sont de fait constitutives d'extensions des enveloppes urbaines existantes en 2018 .

C'est le cas notamment d'environ la moitié de la zone Ua correspondant à la zone d'activités Ouest Park (190 ha au total) sur Le Bailleul et Louailles.

Il apparaît également que certains secteurs (non identifiés dans les capacités potentielles) sont comptabilisés dans le calcul de consommation d'espace de la période 2008-2018 alors qu'ils apparaissent non bâtis au stade d'arrêt du présent projet.

C'est le cas en particulier du prolongement de la zone industrielle classé en zone Ua route de Château-Gontier à Bouessay, du secteur du stade classé en zone NI à Auvers-le-Hamon, de zones résidentielles classées en Uhp secteur de l'Hommeau à Juigné-sur-Sarthe, secteur de la Senotière à Solesmes, ou encore de l'OAP « les Grandes Vignes » à Courtiliers.

Pour plus de clarté sur la consommation d'espace de la période passée et celle autorisée à l'avenir, il est attendu du projet de PLUiH qu'il établisse l'analyse de l'enveloppe urbaine existante au plus près de la réalité des structures effectivement bâties. Les opérations programmées non encore réalisées ne devraient compter ni dans la consommation d'espace historique, ni au titre des capacités de densification lorsqu'elles ne sont pas enclavées dans l'enveloppe urbaine.

S'agissant des opérations de « futur engagé » ou d'autres zones restées sans construction et constitutives d'extension des enveloppes urbaines existantes en 2018, la MRAe recommande :

- ***de les extraire du calcul de la consommation d'espace de la période 2008-2018 et de les extraire des capacités de densification à l'intérieur des enveloppes urbaines,***
- ***de considérer qu'elles entrent dans le calcul des consommations d'espace prévues dans la mise en œuvre du projet de PLUiH.***

2.2 Articulation du PLUiH de la CC de Sablé-sur-Sarthe avec les autres plans et programmes

Ce chapitre du dossier présente sous forme de tableau les prescriptions du SCoT du Pays de la Vallée de la Sarthe approuvé le 5 mai 2017 et les dispositions du projet de PLUiH de nature à leur répondre dans un rapport de compatibilité.

Il évoque le rôle intégrateur du SCoT pour la compatibilité au schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) du bassin Loire-Bretagne 2016-2021⁵, au schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) Val du Loir⁶, au plan de gestion des risques d'inondation (PGRI) Loire-Bretagne 2016-2021⁷, ainsi que pour la prise en compte du schéma régional de cohérence écologique (SRCE) de la région Pays de la Loire⁸.

5 SDAGE approuvé le 18 novembre 2015.

6 SAGE Val du Loir approuvé le 25 septembre 2015.

7 PGRI approuvé le 23 novembre 2015.

8 SRCE adopté par arrêté du préfet de région le 30 octobre 2015.

Il évoque également les projets en cours d'élaboration du SAGE Sarthe aval, du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET), et du plan climat air-énergie territorial (PCAET) du Pays Vallée de la Sarthe.

Toutefois, certains de ces documents de planification sectoriels contiennent des dispositions qui peuvent viser directement les PLU(i). La démonstration de leur bonne prise en compte ou de la compatibilité du projet de PLUiH avec les dispositions concernées doit être établie. Dans le cas présent, la question se pose en particulier pour certaines dispositions du plan de gestion des risques d'inondation (PGRI) Loire-Bretagne. Ce point est explicité au chapitre 3.3 du présent avis.

Par ailleurs, ce chapitre évoque également la prise en compte par le projet de PLUiH du schéma départemental des carrières de la Sarthe⁹, en précisant que la seule carrière recensée sur le territoire communautaire n'est plus en exploitation et qu'aucune nouvelle zone n'est prévue au projet de PLUiH pour cette activité. La MRAe observe que de telles dispositions renvoient à la question de la participation du territoire à la gestion équilibrée des ressources en matériaux de construction.

2.3 État initial de l'environnement, perspectives d'évolution en l'absence de plan, caractéristiques des zones susceptibles d'être touchées

L'état initial évoque la réalisation d'un inventaire sur l'ensemble du territoire de la communauté de communes de Sablé-sur-Sarthe, conduisant à l'identification de 1 181 ha de zones humides.

Toutefois, il ne précise pas si cet inventaire est conforme aux dispositions de l'article L.211-1 du code de l'environnement relatives à la définition des zones humides, notamment s'il répond aux évolutions législatives récentes¹⁰.

L'état initial du patrimoine naturel décrit sur le territoire communautaire vingt ZNIEFF de type 1 (dont 194 ha pour la ZNIEFF « Prairies de la Sarthe de Moyrès à Voutonnes », 140 ha pour la ZNIEFF « Forêt de Pincé à l'ouest de Saint-Barthélémy », et 53 ha pour la ZNIEFF « Vallée du Treulon à la Havardière ») et une ZNIEFF de type 2, ainsi qu'un espace naturel sensible (ENS), « les Prairies de la Sarthe de Moyrès à Voutonnes ». Il identifie deux sites Natura 2000 situés à proximité (« Basses vallées angevines, aval de la rivière Mayenne et prairies de la Baumette », à moins de 2 km, et « Vallée de l'Erve en aval de Saint-Pierre-sur-Erve », à moins de 3 km).

La composition de la trame verte et bleue (TVB) est documentée par les sources du SRCE et du SCoT. La méthodologie de déclinaison de la TVB à l'échelle du PLUiH est décrite, identifiant pour chaque sous-trame (milieux boisés, milieux bocagers, milieux ouverts particuliers, milieux humides, milieux aquatiques) les réservoirs de biodiversité et les corridors écologiques retenus, avec un niveau de détail qu'il convient de saluer.

Une carte de « spatialisation des enjeux environnementaux » permet de traduire sur le territoire une synthèse des enjeux identifiés. Toutefois la représentation d'informations souvent denses et leur superposition à l'échelle du territoire communautaire méritent un traitement à un format et

9 Schéma départemental des carrières de la Sarthe adopté le 16 novembre 2017.

10 La MRAe rappelle que la loi n°2019-773 du 24 juillet 2019 portant création de l'Office français de la biodiversité a consolidé la définition des zones humides (article L.211-1-I-1° du code de l'environnement) et a pour effet de revenir à la situation antérieure à la décision du Conseil d'État du 22 février 2017 "arrêt Bertrand". Ainsi, les critères relatifs au type de sol (hydromorphe) et au type de végétation (hygrophile) sont de nouveau pris en compte de manière alternative et non plus cumulative.

une échelle qui en permette une lecture plus aisée.

Par ailleurs, les perspectives d'évolution du territoire en l'absence du projet de PLUiH sont traitées dans le document de justifications du projet, au chapitre « synthèse des enjeux et besoins répertoriés ». Ces perspectives ne sont cependant abordées que sur les thématiques du patrimoine naturel, des ressources naturelles, des risques, pollutions et nuisances, de l'énergie et des gaz à effet de serre (GES). Elles n'explorent pas les thématiques relevant du diagnostic territorial, en particulier le développement résidentiel et démographique, celui des équipements et des services, celui des activités, les problématiques de mobilité, ni la consommation d'espace naturel, agricole et forestier.

2.4 Choix du parti retenu notamment au regard des objectifs de protection de l'environnement et des solutions de substitution raisonnables

La justification des choix est structurée autour des étapes d'élaboration du PADD, du règlement et des OAP. Elle intègre un chapitre spécifique relatif à la justification des dispositions qui favorisent la lutte contre l'étalement urbain.

En amont de ces étapes, le dossier développe l'analyse de deux scénarios de développement démographique et résidentiel ayant fait l'objet de travaux en phase d'élaboration du PADD : l'un sur la base des objectifs démographiques et de production de logements fixés par le SCoT du Pays de la Vallée de la Sarthe (+ 421 habitants et + 184 logements par an), cependant jugé ambitieux par la communauté de communes de Sablé-sur-Sarthe au regard des évolutions observées sur les dernières années ; l'autre sur une hypothèse de croissance plus modérée (+ 270 à 310 habitants et + 130 à 150 logements par an), intégrant également les mouvements internes de population au sein du territoire communautaire. Ce scénario plus modéré a ensuite été décliné en deux variantes jouant sur une analyse des enjeux d'équilibre par pôle de l'armature territoriale. Cette analyse n'est toutefois pas clairement explicitée. Le scénario retenu compose avec l'hypothèse de croissance modérée, dont il adopte l'objectif de construction de logements (+ 130 à 150 logements par an) tout en rehaussant l'objectif démographique d'une trentaine d'habitants (+ 300 à 340 habitants).

Parallèlement, il n'explique pas comment il retient les objectifs de développement économique du SCoT tout en reconsidérant ses objectifs de développement démographique, ni sur quelles dimensions (bassins d'emplois, mobilités quotidiennes induites, ...) les écarts pourraient jouer.

Le dossier parcourt ensuite les différents outils mis en œuvre par le règlement et les OAP pour répondre aux objectifs du PADD. Il s'attache ainsi à démontrer une cohérence interne du projet de PLUiH arrêté, mais il n'évoque pas les solutions alternatives sur lesquelles d'éventuels arbitrages auraient pu être opérés.

La MRAe recommande de compléter la justification des choix ayant présidé à l'établissement du projet de PLUiH, notamment par la présentation des solutions alternatives aux sites retenus pour l'ouverture à l'urbanisation, et par davantage d'explicitations sur les scénarios alternatifs au PADD au regard des objectifs du SCoT.

2.5 Incidences notables probables et mesures pour éviter, réduire et compenser les conséquences dommageables du PLUiH

Au regard des enjeux identifiés par l'état initial de l'environnement, l'évaluation des incidences porte par thématique sur les incidences notables liées à la mise en œuvre des orientations du PADD, des dispositions réglementaires et des OAP. Elle évoque des mesures d'évitement et de réduction, et les éventuelles mesures compensatoires, retenues. Il convient toutefois d'observer que la traduction des principes proposés à ce stade n'est pas toujours aboutie.

L'analyse des incidences sur les zones susceptibles d'être touchées par la mise en œuvre du projet de PLUiH porte à la fois sur les zones d'ouverture à l'urbanisation à court ou moyen termes (1AU) et sur les secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées (STECAL). Toutefois, elle n'explore qu'une partie de ces zones (18 sur 31) et de ces STECAL (16 sur 35).

Pour chaque zone 1AU sélectionnée, une fiche identifie les enjeux concernés, les incidences prévisibles notables et les mesures proposées. Toutefois, la démarche éviter–réduire–compenser (ERC) n'apparaît pas suffisamment aboutie, et corrélativement peu de mesures d'évitement, de réduction et de compensation sont retenues, la fiche qualifiant les incidences sans suffisamment d'explicitation, et n'en tenant pas compte au stade des mesures, ou renvoyant à des dispositions du règlement ou des OAP qui ne sont pas toujours efficaces. Pour les STECAL, ces développements sont encore plus succincts et se limitent le plus souvent à des « incidences pressenties », sans justifier de la manière dont elles sont prises en compte.

De plus, les incidences des projets d'aménagement ou de renforcement d'infrastructures routières inscrits au PADD ne sont pas traitées, ni celles des zones d'ouverture à urbanisation à moyen ou long termes (2AU) selon le stade de leur définition.

Ces points font l'objet de précisions au chapitre 3 du présent avis.

Par ailleurs, il convient de saluer la production de cartes croisant les secteurs de développement de l'urbanisation et les périmètres d'enjeux par thématique (TVB, protection de captages d'eau potable, nuisances sonores, risques inondation, autres risques naturels, risques technologiques). Toutefois ces cartes sont rendues à une échelle et un format qui ne permettent pas une lecture assez fine des croisements potentiels et des éventuels conflits d'enjeux.

La MRAe recommande :

- ***de présenter une analyse des incidences probables sur l'ensemble des zones susceptibles d'être touchées par la mise en œuvre du projet de PLUiH ;***
- ***pour celles où des incidences potentielles sont effectivement identifiées, de développer une analyse, justifiant de la bonne mise en œuvre de la démarche Éviter – Réduire – Compenser (ERC).***

2.6 Évaluation des incidences Natura 2000

Le dossier argumente de la distance du territoire communautaire par rapport aux sites Natura 2000 les plus proches (2 km pour le site « Basses vallées angevines, aval de la rivière Mayenne et prairies de la Baumette », 3 km pour le site « Vallée de l'Erve en aval de Saint-Pierre-sur-Erve »), et des dispositions du projet de PLUiH de nature à préserver la qualité des eaux et les continuités écologiques favorables aux habitats et aux espèces des sites Natura 2000, pour conclure à l'absence d'incidence directe ou indirecte du projet de PLUiH sur les sites Natura 2000.

La MRAe n' a pas d'observation à formuler.

2.7 Dispositif de suivi

Le dossier de PLUiH propose un dispositif de suivi composé de 19 indicateurs, relatifs aux trois thématiques suivantes : « biodiversité et patrimoine naturel », « ressource en eau », « énergie et gaz à effet de serre ».

Si elle comprend bien l'état zéro, l'identification de chaque indicateur ne comprend pas son objectif chiffré à l'échéance du PLUi (sous forme d'une valeur à atteindre ou d'une limite à ne pas dépasser), voire une fréquence d'analyse intermédiaire si le dispositif de suivi le justifie.

Par ailleurs, le projet de PLUi valant programme local de l'habitat, son rapport de présentation doit identifier les indicateurs nécessaires au bilan de l'application des dispositions relatives à l'habitat, conformément aux termes de l'article R.151-4 du code de l'urbanisme. Ce bilan doit être dressé trois ans au plus tard après l'approbation du projet de PLUiH.

Enfin, compte tenu des enjeux identifiés sur ce projet de PLUiH, il gagnerait à se doter également au moins d'indicateurs relatifs à la consommation d'espaces naturels, agricoles ou forestiers, tant à destination de l'habitat que d'activités et d'équipements.

La MRAe recommande :

- **de compléter le dispositif de suivi avec les indicateurs relatifs à l'habitat, et à la consommation d'espaces agricoles, naturels et forestier ;**
- **pour chaque indicateur, de préciser les objectifs chiffrés à l'échéance du PLUiH et, pour les indicateurs qui le méritent, les objectifs intermédiaires.**

2.8 Méthodes

Le projet de PLUiH ne présente pas de chapitre spécifique sur les méthodes employées ; elles sont décrites de manière variable dans les chapitres thématiques ou leurs annexes.

2.9 Résumé non technique

Le résumé non technique propose une vision synthétique de l'état initial de l'environnement et des enjeux qui s'en dégagent, ainsi que de la manière dont ces enjeux sont pris en compte par le projet de territoire. Il présente également de manière générique les grandes orientations du PADD, et les leviers utilisés par le projet de PLUiH pour les mettre en œuvre.

Cependant, il n'aborde pas les dimensions du diagnostic socio-économique, de l'évaluation environnementale par thème, de l'évaluation des secteurs susceptibles d'incidences sur les enjeux environnementaux, des indicateurs de suivi, ni de la justification des choix qui ont pu être opérés.

De plus, il ne présente pas de cartographies, qui permettraient au lecteur d'identifier et de comprendre la spatialisation des choix retenus à l'échelle du territoire.

La MRAe rappelle qu'il convient que le résumé non technique traite de chacun des chapitres du rapport de présentation. Elle recommande de le compléter dans ce sens et de l'illustrer par des cartes afin de faciliter l'appropriation du dossier par le public.

3. Prise en compte de l'environnement par le projet de PLUiH de la CC de Sablé-sur-Sarthe

3.1 Organisation spatiale et consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers

La MRAe rappelle que la stratégie nationale bas carbone (2015 et son projet actualisé de décembre 2018 adopté en avril 2020), en cohérence avec l'ambition du plan national biodiversité publié en juillet 2018, vise un arrêt à terme de l'artificialisation des terres naturelles, agricoles et forestières, avec une forte réduction à moyen terme. .

De manière globale, s'agissant de la consommation des espaces agricoles, naturels et forestiers, le projet de PLUiH manque de clarté et de précision, et s'avère parfois confus sur les méthodes utilisées et leurs recoupements. L'affichage, au tableau des surfaces par type de zone¹¹, de 130 ha de zones ouvertes à l'urbanisation à court ou moyen terme (1AU) et de 14 ha à long terme (2AU), sans aucune distinction par destination (habitation, activités, équipements) ne permet pas d'éclairer la lecture du projet communautaire. Par ailleurs le chiffre des 14 ha de zones 2AU ne semble pas en cohérence avec les zonages du règlement graphique, qui sont plutôt de l'ordre de 5,5 ha .

Enfin, la MRAe observe que le projet de PLUiH prévoit une très faible part de surfaces de zone d'ouverture à l'urbanisation à long terme (2AU), qui permettrait une programmation différenciée des développements du territoire par rapport aux zones d'ouverture à court ou moyen terme (1AU), et qu'il ne mobilise pas davantage la faculté des OAP de fixer un échéancier prévisionnel d'ouverture à l'urbanisation des zones à urbaniser, tel que prévu par l'article L.151-7 du code de l'urbanisme.

HABITAT

Le PADD du projet de PLUiH fixe un objectif d'évolution démographique de + 3 600 à 4 100 habitants en 12 ans (+ 300 à 340 habitants par an). Cela représente une croissance moyenne annuelle de 1,02 à 1,16 %, alors qu'elle a été de 0,89 % entre 1999 et 2009, et de 0,11 % entre 2009 et 2014.

Cet objectif démographique correspond à un besoin estimé de 1 560 à 1 800 logements (130 à 150 logements par an). Cela représente un rythme de croissance moyenne annuelle du parc de 1,03 à 1,18 %, alors qu'il a été de 1,5 % entre 1999 et 2009, puis de 0,5 % entre 2009 et 2014.

Pour ces nouveaux logements, le PADD fixe une clé de répartition de 55 % sur le pôle de Pays (Sablé-sur-Sarthe, Solesmes, Juigné-sur-Sarthe), 11 % sur les pôles relais (Parcé-sur-Sarthe et Auvers-le-Hamon) et 34 % sur les autres communes.

Il vise ainsi un rééquilibrage des tendances observées depuis 1999, marquées par une stagnation, voire une diminution démographique sur le pôle de Pays et une dynamique effective des communes péri-urbaines, même si cette dernière est diverse (la croissance entre 1999 et 2014 variant par exemple de l'ordre de 5 % à Pincé ou Asnières-sur-Vègre, 30 % à Vion, 50 % à Louailles ou Le Bailleul, jusqu'à 105 % à Notre-Dame-du-Pé).

La MRAe observe toutefois que cette clé de répartition est susceptible de créer des écarts avec les objectifs du SCoT, qui fixe une répartition des nouveaux logements de 45,5 % sur le pôle de Pays, 14,5 % sur les pôles relais et 40 % sur les autres communes, même si ces proportions sont établies

11 Document de justification des choix – page 132.

sur un pas de temps différent (2015-2030).

S'agissant plus directement de limiter la consommation d'espace, le PADD fixe :

- un objectif de production de logements au sein des enveloppes urbaines de 40 % pour le pôle de Pays, et de 30 % pour les pôles relais et les autres communes (le SCoT vise de manière indifférenciée sur le territoire un minimum de 30 %),
- un objectif global de réduction des extensions d'urbanisation à vocation d'habitat d'au moins 30 à 40 % par rapport à la consommation foncière de la dernière décennie, soit une consommation annuelle maximale de 6 à 7 ha (calculée sur la base d'une consommation estimée de 10,1 ha par an sur la période 2008-2018¹²). Cela correspond à un objectif légèrement plus contraignant que celui de 7,13 % par an maximum fixé par le SCoT (107 ha sur 15 ans). Toutefois le SCoT fixe aussi une répartition de cette consommation maximale par pôles : 38 ha pour le pôle de Pays, 17 ha pour les pôles relais, 52 ha pour les autres communes, sur la période 2015-2030.

Enfin, le PADD encadre les opérations d'aménagement en imposant des densités moyennes minimales de 20 logements/ha sur le pôle de Pays, de 16 logements/ha sur les pôles relais et de 15 logements/ha sur les autres communes. Ces valeurs reprennent les prescriptions du SCoT¹³.

Les extensions d'enveloppes urbaines à destination d'habitat (OAP et zones 2AU)

Le cahier des OAP comprend 59 OAP sectorielles à destination d'habitat, parmi lesquelles les OAP situées en zone urbaine (U) représentent une capacité de 867 logements sur 48,17 ha, celles situées en zone à urbaniser à court ou moyen terme (1AUh) une capacité de 1 174 logements sur 67,45 ha.

Le projet de PLUiH prévoit également trois zones à urbaniser à long terme (2AU) à destination d'habitat - une à Louailles et deux à Vion – représentant une capacité supplémentaire d'accueil d'une quarantaine de logements sur une surface totale de 2,68 ha.

La surface couverte par l'ensemble des zones à urbaniser (1AUh et 2AU) à destination d'habitat atteint ainsi 70,13 ha, ce qui correspond à un rythme moyen de consommation d'espace de 5,84 ha par an pendant 12 ans.

Cependant, il apparaît que des OAP classées en zone urbaine (U) constituent des extensions des enveloppes urbaines existantes et justifieraient un classement en zone à urbaniser (AU). C'est le cas en particulier des OAP « rue de Plaisance » et « les Pellandières » à Sablé-sur-Sarthe, « rue Vivier 3 » à Parcé-sur-Sarthe, « rue Pioger 1 » à Auvers-le-Hamon, et « route de Saint-Brice 2 » à Souvigné-sur-Sarthe). Elles représentent une surface totale de 15,18 ha pour un potentiel d'accueil de 290 logements (dont 12,32 ha et 246 logements sur Sablé-sur-Sarthe). Elles seraient donc de nature à porter la somme des extensions d'urbanisation pour l'habitat à 85,31 ha, soit un rythme annuel moyen de 7,11 ha sur 12 ans, proche du plafond moyen fixé par le SCoT mais dépassant l'objectif de 6 à 7 ha par an fixé par le PADD.

De plus, ces extensions d'urbanisation permettraient au total l'accueil de 1 504 logements.

12 La MRAe rappelle que cette consommation foncière entre 2008 et 2018 semble surestimée (cf chapitre 2.1 du présent avis).

13 Toutefois, dans son avis du 1^{er} décembre 2016 sur le projet arrêté du SCoT du Pays Vallée de la Sarthe, l'autorité environnementale recommandait que le SCoT redéfinisse des niveaux de densité plus ambitieux en matière de logements, notamment pour le pôle de Pays. Ces densités n'ont pas été modifiées dans le SCoT approuvé le 5 mai 2017.

Il est attendu du projet de PLUiH qu'il clarifie la situation de l'ensemble des OAP sectorielles à destination d'habitat constituant des extensions des enveloppes urbaines existantes, et qu'il justifie de leur respect des objectifs de maîtrise de la consommation d'espaces agricoles, naturels et forestiers fixés par le PADD.

Les opérations de « futur engagé » au regard des objectifs du SCoT

Aux 70,13 ha d'extensions d'urbanisation estimées pour les OAP classées en zone 1AUh et les zones 2AU, le document de justification ajoute près de 24 ha pour la prise en compte des opérations de « futur engagé »¹⁴ comme extensions de l'enveloppe urbaine entre le 13 juillet 2016 et le 19 décembre 2019 – respectivement date d'arrêt du projet de SCoT et date d'arrêt du projet de PLUiH.

Il totalise ainsi 94 ha de consommation d'espace sur un pas de temps d'environ 15 ans correspondant à celui du SCoT, soit une moyenne de 6,3 ha/an.

Toutefois, si l'on y ajoute les 15 ha supplémentaires de surfaces d'OAP classées en zone urbaine (U) au projet de PLUiH mais constituant des extensions des enveloppes urbaines existantes, la consommation totale d'espace sur une période de 15 ans atteint 109 ha, quelque peu supérieure au plafond de 107 ha fixé par le SCoT.

Si cette méthode a l'avantage de proposer une approche calquée sur l'échelle de temps du SCoT, elle doit s'appliquer sur une clarification déjà évoquée de la situation des OAP par rapport aux enveloppes urbaines existantes. De plus, l'analyse mérite d'être approfondie pour justifier du respect des clés de répartition de la consommation d'espace par pôles que le SCoT a fixées.

L'analyse des capacités de densification et de mutation des espaces bâtis

À l'intérieur des enveloppes urbaines existantes, le diagnostic territorial identifie des capacités de construction de nouveaux logements sur des surfaces potentielles de 61,8 ha de « dents creuses » et 87,8 ha de parcelles de grande taille susceptibles de divisions foncières.

Le document de justification ramène ces capacités à une surface totale de 48 ha, sans explicitation des éléments de pondération ayant justifié une telle réduction, correspondant au tiers des potentiels initialement identifiés.

De plus, le même document de justification fait correspondre ces capacités retenues aux 48,20 ha d'OAP classées en enveloppe urbaine (en zones U), alors que la méthodologie d'analyse des capacités de densification et de mutation des espaces bâtis décrite au diagnostic décrit un travail d'identification des « dents creuses » et des grandes parcelles « en dehors des OAP ». Cette confusion joue sur un volume potentiel de l'ordre de 870 logements. Elle doit être levée de manière à clarifier les surfaces encadrées ou non par des OAP et les nombres de logements leur correspondant.

Par ailleurs, le dossier n'explique pas quelle part il retient de mobilisation de la vacance de logements, alors que cette dernière a subi une progression à la hausse importante entre 1999 et 2009 (+ 2,5 % par an) puis entre 2009 et 2014 (+ 4,6 % par an), aboutissant à un nombre de logements vacants de 1 110 en 2014 à l'échelle communautaire (dont 658 sur la commune de

14 Opérations de « futur engagé » déjà évoquées au chapitre 2.1 du présent avis, et correspondant aux opérations faisant l'objet de certificats d'urbanisme, de permis de construire ou de permis d'aménager acceptés ou en cours au stade d'arrêt du projet de PLUiH.

Sablé-sur-Sarthe).

Il est attendu du projet de PLUiH qu'il justifie de l'ensemble des extensions d'urbanisation dans la limite des besoins qui ne pourront pas être satisfaits par l'ensemble des potentiels identifiés – et pondérés de manière explicite - de densification, de renouvellement urbain ou de mobilisation de la vacance de logements à l'intérieur des enveloppes urbaines existantes, dont les capacités doivent donc être correctement estimées.

Par ailleurs, le projet de PLUiH prévoit deux secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées (STECAL) pour de l'habitat en milieu naturel (zonés Nh), tous les deux situés sur le secteur du golf de Sablé-Solesmes, sur la commune de Sablé-sur-Sarthe. Le périmètre de ces STECAL (respectivement 0,90 et 0,25 ha) demande à être justifié au regard du règlement de la zone Nh qui autorise notamment sous condition le changement de destination des bâtiments dès lors qu'il concerne une ou plusieurs des sous-destinations « logement », « artisanat et commerce de détail », « restauration », « hébergement hôtelier et touristique ».

La MRAe recommande :

- ***d'optimiser la recherche de potentiels de production de logements au sein des enveloppes urbaines existantes, y compris par une politique de mobilisation de la vacance,***
- ***de mettre en cohérence les rapports entre les OAP et leurs zonages au règlement, ainsi que les consommations ainsi induites sur les espaces agricoles et naturels,***
- ***de retenir des choix d'urbanisation pour l'habitat cohérents avec les objectifs exprimés d'équilibre du territoire et les limites prescrites à la fois par le PADD du projet de PLUiH et par le SCoT.***

Par ailleurs, l'OAP thématique « Aménagement – optimisation du foncier », à vocation pédagogique pour les opérations en milieu bâti au sein des enveloppes urbaines, se limite à indiquer des principes génériques d'implantation des constructions de nature à ne pas compromettre le découpage de lots et l'aménagement d'accès en cas de division parcellaire.

Si les OAP sectorielles proposent des principes généraux d'aménagement plus complets et détaillés (implantation et volumétrie des constructions, traitement des limites de propriétés, cheminements doux, mise en valeur de l'environnement et du paysage), elles ne les déclinent sur aucun secteur de manière spécifique. S'agissant d'un projet de PLUi valant PLH, la MRAe observe en particulier que la collectivité n'a pas saisi l'opportunité de ces OAP pour encadrer la mise en œuvre de l'objectif affiché au programme d'orientations et d'actions (POA) de produire 138 à 156 nouveaux logements locatifs sociaux à très sociaux sur la période 2020-2025 (action n°1-2), ou celle de la prescription du SCoT de créer environ 7 % des nouveaux logements en logements locatifs sociaux, principalement dans les pôles autres que les pôles de la vie quotidienne.

Ainsi, l'avantage offert par un PLUiH de pouvoir mieux articuler la politique de l'habitat sur un territoire et sa déclinaison spatiale ne semble pas pleinement exploité dans le cas d'espèce.

ACTIVITÉS

Le PADD vise l'objectif de réduire les extensions d'urbanisation à vocation économique d'au moins 30 à 40 % par rapport à la consommation foncière observée sur le territoire communautaire au cours de la dernière décennie. Cela équivaut à un rythme moyen de consommation de 5,2 à 6 ha

par an maximum (calculé sur la base d'une consommation de 86,26 ha entre 2008 et 2018¹⁵).

Cependant, le SCoT du Pays Vallée de la Sarthe prescrit, pour la communauté de communes de Sablé-sur-Sarthe, une consommation foncière en extension à vocation économique de 62 ha sur 15 ans, ce qui correspond à un rythme moyen de 4,13 ha par an¹⁶ maximum, plus contraignant.

Le projet de PLUiH prévoit cinq OAP à vocation économique : quatre sont classées en zone à urbaniser à court ou moyen terme (1AUa), pour une surface totale de 91,13 ha, une est classée en zone urbaine (Ua) pour une surface de 3,86 ha. Toutefois le classement en zone Ua de l'OAP « les Bleuets » à Vion n'apparaît pas justifié, dans la mesure où elle constitue une extension de l'urbanisation existante, qui plus est en étalement urbain le long de la RD 306.

De plus, le projet de PLUiH prévoit deux zones d'urbanisation future à long terme (2AU) à destination d'activités, l'une à Parcé-sur-Sarthe et l'autre à Louailles, pour une surface totale de l'ordre de 2,6 ha. Sur ce point, le document de justification n'apparaît pas en cohérence avec les zonages retenus, dans la mesure où il évoque le classement de 11,57 ha de zones 2AU pour les activités (sur les communes de Parcé-sur-Sarthe, Louailles et Vion).

Au total l'ensemble des OAP et des zones 2AU à destination d'activités représente une surface totale d'extension d'enveloppes urbaines existantes de 97,6 ha, soit une consommation moyenne d'espace de 8,13 ha par an sur 12 ans. Si cette valeur marque une légère réduction du rythme de consommation observé sur la décennie précédente, il dépasse très largement l'objectif fixé par le SCoT.

Or, le diagnostic territorial dénombre 23 zones d'activités économiques communautaires sur le territoire du PLUiH, pour une surface totale de 485 ha, dont plus de 51 ha de disponibilités foncières identifiées. En plus de ces disponibilités, l'analyse des capacités de densification et de mutation des espaces bâtis dégage un potentiel de 106 ha de « dents creuses » au sein des enveloppes urbaines existantes.

Il est attendu du projet de PLUiH :

- qu'il justifie mieux des besoins en fonction des dynamiques observées sur la période antérieure ;
- qu'il identifie clairement les disponibilités foncières sur les zones d'activités existantes et les friches, en distinguant celles qui s'insèrent dans les enveloppes urbaines et celles qui en constituent une extension ;
- qu'il limite les nouvelles ouvertures à l'urbanisation aux besoins que le foncier potentiel encore disponible ne peut satisfaire ;
- qu'il présente une justification claire et cohérente des consommations d'espaces agricoles et naturels à vocation d'activités, et du respect de la prescription du SCoT sur ce point.

Par ailleurs, le projet de PLUiH prévoit dans les espaces agricoles vingt trois STECAL Aa à vocation principale d'activités, pour une surface totale de 78,35 ha. S'ils sont destinés à permettre le développement ou l'extension d'activités existantes, le dossier gagnerait à justifier d'un périmètre proportionné (notamment sur les secteurs « station de compression » à Auvers-le-Hamon, « le Boulay » à Dureil, « la Grande Ouvrardière » à Solesmes, « la Chapelle du Chêne » et « Saint-

15 La MRAe rappelle que cette consommation foncière entre 2008 et 2018 semble surestimée (cf chapitre 2.1 du présent avis).

16 Toutefois, dans son avis du 1^{er} décembre 2016 sur le projet arrêté du SCoT du Pays Vallée de la Sarthe, l'autorité environnementale recommandait que le SCoT réévalue ses besoins pour les espaces d'activités à l'échelle du territoire de SCoT, notamment au regard de surfaces déjà équipées et non encore commercialisées, constituant une disponibilité de l'ordre de 19 années par rapport au rythme de commercialisation observé sur la décennie précédente.

Julien » à Vion ainsi que - dans la mesure où il s'agit seulement de leur maintien – les périmètres retenus pour les deux aires d'autoroute à Parcé-sur-Sarthe et « la Croix » à Vion). De plus, le choix d'un STECAL d'une surface de 38,11 ha, pour Eiffage Rail à Juigné-sur-Sarthe, mérite davantage d'explicitation et de justification.

La MRAe recommande :

- ***de mieux justifier les nouveaux besoins de zones d'activités sur le territoire communautaire, en s'appuyant sur les dynamiques de consommation d'espace à vocation économique des périodes passées et sur les disponibilités encore existantes dans les zones d'activités,***
- ***de clarifier la situation des disponibilités identifiées et celle des OAP au regard des enveloppes urbaines existantes et de leurs extensions,***
- ***d'ajuster en conséquence les surfaces en ouverture à l'urbanisation pour le développement des activités, en application d'une démarche plus respectueuse de l'enjeu de maîtrise de la consommation d'espaces agricoles ou naturels.***

ÉQUIPEMENTS

Le projet de PLUiH prévoit deux OAP à vocation d'équipement : « le Stade » à Parcé-sur-Sarthe (0,53 ha) classée en zone d'ouverture à l'urbanisation (1AUe), et « le Pavillon de l'Arche » à Vion (10,86 ha) classée en STECAL Ae.

Par ailleurs, il retient sept STECAL à vocation principale de tourisme (Nt), pour une surface totale de 18,34 ha, parmi lesquels 12,37 ha pour trois opérations issues de « projets immobiliers caducs » au lieu-dit « golf de Sablé-Solesmes » sur la commune de Sablé-sur-Sarthe. Les périmètres de ces STECAL demandent davantage de justification au regard des surfaces rendues constructibles et du règlement de zone Nt qui autorise sous conditions la construction et les installations nécessaires aux activités relevant des sous-destinations « artisanat et commerce de détail », « restauration », « hébergement hôtelier et touristique » sous réserve qu'elles soient liées à des activités de loisirs de plein air accueillant du public.

Enfin, le tableau des surfaces de zonages dans le document de justification affiche 252,5 ha de STECAL NI à vocation d'équipements de loisirs de plein air et d'espaces de nature en ville. Compte tenu de la situation de surfaces importantes de ces STECAL en périphérie des enveloppes urbaines et du règlement de zone NI qui y autorise les équipements sportifs et d'autres équipements recevant du public, le périmètre de ces STECAL demande davantage de justifications en termes de besoins.

La MRAe recommande de justifier les périmètres de STECAL à destination d'activités de tourisme, et d'équipements de loisirs de plein air, ainsi que les consommations potentielles d'espace ainsi permises par le règlement.

3.2 Préservation du patrimoine naturel et bâti

Sols et zones humides

Le règlement graphique du projet de PLUiH délimite les zones humides à préserver au titre de l'article L.151-3 du code de l'urbanisme. Au titre des dispositions générales, le règlement écrit rappelle le principe de leur préservation en faisant référence aux SAGE Loir et Sarthe aval, ainsi

qu'aux principes de la séquence ERC, mais il reporte au stade d'aménagement opérationnel la mise en œuvre de la séquence éviter-réduire-compenser (ERC).

Le document d'évaluation environnementale ne justifie pas d'une analyse de l'ensemble des secteurs d'ouverture à l'urbanisation susceptibles d'incidences sur des zones humides (notamment, les zones 1AUa les Mandrières à Sablé-sur-Sarthe, 1AUh rue des Bruyères à Louailles, 1AUh les Aubrières à Louailles, n'ont pas fait l'objet d'investigations abouties), ni sur les emplacements réservés (ER) alors que l'ER du contournement routier de Sablé-sur-Sarthe, notamment, intersecte des périmètres de zones humides identifiés à l'inventaire.

Sur d'autres secteurs, cette analyse relève la présence de zones humides, mais elle n'aboutit pas un niveau adapté de prise en compte des enjeux. C'est le cas en particulier sur le secteur 1AUh l'Arthusière à Le Bailleul, pour lequel les périmètres de zones humides ne sont figurés ni au règlement graphique, ni dans l'OAP correspondante, et sur le secteur 1AUh Les Montforts – rocade 2 à Sablé-sur-Sarthe, pour lequel le périmètre de zone humide retenu au règlement graphique et sur l'OAP correspondante apparaît substantiellement réduit par rapport à celui initialement identifié, sans aucune explication.

Ainsi, le projet de PLUiH ne garantit pas le choix de secteurs d'ouverture à l'urbanisation en relation avec une connaissance suffisante des zones humides et avec la mise en œuvre de la démarche ERC quand elles sont susceptibles d'être touchées ; il ne garantit pas non plus leur bonne prise en compte sur l'ensemble des zonages recouvrant le territoire communautaire et au regard des évolutions d'usage des sols permises qui pourraient leur porter atteinte, en particulier sur les emplacements réservés retenus.

La MRAe recommande :

- ***d'identifier précisément les zones humides à l'intérieur de l'ensemble des zones d'urbanisation future et, plus largement, de l'ensemble des secteurs permettant des évolutions d'usage des sols susceptibles de leur porter atteinte,***
- ***sur ces espaces, de mettre en œuvre une démarche d'évitement, de réduction et de compensation (ERC) plus aboutie, le cas échéant en justifiant de mesures d'évitement ou en recherchant des alternatives d'implantation de zones AU,***
- ***sur les secteurs où la démarche ERC le justifiera, d'encadrer clairement les mesures de réduction ou de compensation d'impact par le biais des OAP,***
- ***de clarifier les dispositions du règlement pour ne pas reporter l'exercice de la démarche ERC au stade de l'aménagement opérationnel.***

Biodiversité

Le règlement graphique du projet de PLUiH classe :

- près de 32 % des réservoirs de biodiversité en zone naturelle (N), dont 9,5 % en zone naturelle protégée (Np), et 65,5 % en zone agricole (A),
- plus de 49 % des corridors écologiques en zone naturelle (N), dont près de 35,5 % en zone naturelle protégée (Np), et 48,5 % en zone agricole (A).

Il assure une protection supplémentaire des réservoirs et corridors de la TVB, en particulier boisés et bocagers, par le classement hiérarchisé de 5 425 ha d'espaces boisés et 108 km de haies en

espaces boisés classés (EBC), et de 1 371 km de haies à préserver pour des motifs écologiques (article L.151-23 du code de l'urbanisme).

Il apparaît toutefois que le règlement écrit autorise notamment, sous certaines conditions :

- les constructions et équipements de production d'énergies renouvelables en zones N (installations photovoltaïques, installations éoliennes) et A (installations photovoltaïques, installations éoliennes, unités de méthanisation), sans discriminer ou encadrer les secteurs qui pourraient présenter des enjeux de préservation non compatibles avec l'accueil de tels équipements ;
- les constructions et installations nécessaires à la transformation, au conditionnement et à la commercialisation des produits agricoles liés à la diversification des activités agricoles, et notamment les constructions relevant des sous-destination « artisanat et commerce de détail » en zones N et A, ainsi que des sous-destination « restauration » ou « hébergement hôtelier et touristique » en zone A,
- le changement de destination des bâtiments identifiés au règlement graphique, à condition qu'il concerne une ou plusieurs des sous-destination « logement » ou « hébergement hôtelier et touristique » en zones Np, N et A, ainsi que des sous-destination « artisanat et commerce de détail » ou « restauration » en zones N et A.

Le choix de ces zonages différenciés et l'adaptation des règlements écrits de ces zonages aux niveaux d'enjeu des réservoirs de biodiversité et des corridors écologiques n'apparaissent pas suffisamment justifiés par le projet de PLUiH.

Sur les secteurs 1AUh route de Joncheray à Notre-Dame-du-Pè et 1AUa les Mandrières à Sablé-sur-Sarthe, l'analyse des incidences relève l'intersection de réservoirs de biodiversité sans mettre en oeuvre une démarche ERC assez aboutie pour retenir ces choix d'urbanisation ni leur périmètre, ni démontrer le caractère proportionné des mesures retenues (préservation de haies ou de portions de franges à dominante naturelle ou paysagère) par rapport aux enjeux.

Sur les secteurs 1AUh la Charité et 1AUe Bois de l'Hommeau à Parcé-sur-Sarthe, l'analyse relève la présence de haie à fort enjeu écologique ou d'arbres remarquables, sans que les OAP correspondantes n'assurent leur prise en compte.

Sur d'autres secteurs, les OAP ne règlent pas de possibles conflits entre la protection de haies identifiées à enjeux et leur percement pour gérer des accès. C'est notamment le cas sur la zone 1AUh la Chapellière 2 à Courtiliers (où sont présents des chênes têtards à proximité d'un corridor forestier), ainsi que sur la zone 1AUh Chardonnay à Sablé-sur-Sarthe (où sont identifiés des arbres à Grand Capricorne).

Par ailleurs, les plans fournis en annexe du document d'évaluation environnementale signalent la situation au sein d'un site patrimonial remarquable des zones 1AUh La Picarde 2 à Asnières-sur-Vègre, 1AUh la Charité à Parcé-sur-Sarthe, et 1AUe Bois de l'Hommeau à Parcé-sur-Sarthe, sans analyse d'incidence au regard de tels enjeux.

Elle relève aussi des incidences potentielles sur les réservoirs de biodiversité des STECAL Ae le Pavillon de l'Arche à Vion, et Aa la Belle manière à Bouessay, sans démontrer la prise en compte de ces enjeux. Sur le STECAL Aa Eiffage Rail à Juigné-sur-Sarthe (plus de 38 ha), elle se limite à considérer une « incidence pressentie incertaine » qui « dépendra de l'imperméabilisation du projet ».

Enfin, le document d'évaluation environnementale ne propose pas d'examen d'incidences potentielles du tracé retenu par l'emplacement réservé du contournement routier de Sablé-sur-

Sarthe avec la trame verte et bleue.

En l'état, l'évaluation environnementale du projet de PLUiH ne fait pas la démonstration que les choix retenus garantissent le bon niveau de protection des enjeux de biodiversité identifiés. Les moyens retenus pour préserver les réservoirs et corridors écologiques ne sont pas suffisamment explorés et garantis par le projet de PLUiH.

Par ailleurs, la MRAe salue la volonté d'intégrer des zones naturelles (N), de jardins (Nj), ou de loisirs (NL) au sein des enveloppes urbanisées, ainsi que la mise en place de coefficients de biotope en zones urbaines et à urbaniser et sur certains STECAL en milieux naturels et agricoles.

La MRAe recommande de mieux identifier et hiérarchiser les enjeux de biodiversité et de renforcer les dispositions de préservation des milieux naturels d'intérêt patrimonial à hauteur des enjeux pour le territoire.

Sites, paysages et patrimoine

SITES

Les périmètres des sites inscrits « le bourg » à Parcé-sur-Sarthe et « le château de la Roche-Talbot, les fermes de la Courbe, du Tertre et leurs abords » à Sablé-sur-Sarthe et Souvigné-sur-Sarthe sont reportés au plan des servitudes d'utilité publique en annexe du projet de PLUiH.

Toutefois la description de ces sites dans le diagnostic territorial ne permet pas d'en identifier les caractéristiques, ni les sensibilités et enjeux, et le projet de PLUiH ne s'en empare que sous l'angle réduit du développement du tourisme où le PADD les évoque, sans davantage expliquer ses choix.

Le projet de PLUiH n'analyse pas, au regard des enjeux de préservation des sites, les incidences potentielles et les mesures adaptées liés aux choix retenus de zonages et de STECAL dans leurs périmètres et leurs abords.

S'agissant en particulier du site de la Roche-Talbot, il est attendu du projet de PLUiH qu'il justifie le classement en espaces boisés classés de peupleraies qui obstruent les perspectives historiques, et celui du secteur du château de la Roche-Talbot en STECAL Nt, dont le règlement autorise les destinations « hébergement hôtelier et touristique », « restauration », « artisanat et commerce de détail », « hébergement » et « logement », qui pourraient être de nature à compromettre les enjeux de préservation du site.

La MRAe recommande d'intégrer au projet de PLUiH des dispositions complémentaires de nature à permettre une prise en compte renforcée des sites inscrits et de leurs enjeux de préservation.

PAYSAGES

L'état initial de l'environnement développe une analyse riche et diversifiée de la constitution des paysages, à l'échelle des grandes unités paysagères, à celle des entités paysagères hydrologiques, agricoles et boisées, et à celle des ambiances paysagères. Il dégage notamment l'enjeu de traitement des territoires intermédiaires à l'interface des espaces bâtis et des franges agricoles ou naturelles, et la qualification des entrées de bourg.

Le document d'évaluation environnementale développe la prise en compte des enjeux du paysage à travers la mise en œuvre de mesures de préservation des éléments identifiés à protéger au titre des articles L.151-19 et L.151-23 du code de l'urbanisme (alignements d'arbres, haies bocagères,

talus, éléments de petit patrimoine, etc) et L.113-1 (espaces boisés classés).

Cependant les OAP sectorielles ne procèdent à aucune description des caractéristiques paysagères des territoires perceptibles au sein desquels les constructions autorisées ont vocation à s'insérer.

De plus, elles n'explorent pas les liens des zones de développement de l'urbanisation avec les espaces déjà bâtis, ni les franges agricoles ou naturelles qu'elles contribuent à faire évoluer, s'agissant aussi bien des OAP à destination résidentielle que d'activités.

La MRAe recommande de renforcer l'approche paysagère en cohérence avec les enjeux mis en évidence par le diagnostic.

Ressource en eau, aspects qualitatifs et quantitatifs

EAU POTABLE

L'alimentation de la communauté de communes de Sablé-sur-Sarthe en eau potable est assurée par trois captages, qui bénéficient tous de périmètres de protection.

Le document d'évaluation environnementale indique que 94 % des périmètres de protection des captages d'eau sont positionnés en zone naturelle (N), dont 9,5 % en zone naturelle protégée (Np), et que 4 % sont classés en zone agricole (A) et 2 % en zone urbaine (U).

12 % des prélèvements réalisés sont de type souterrain. Pour ces prélèvements, le SAGE Loir souligne la responsabilité du territoire communautaire, dont la partie sud est localisée dans une zone de recharge de la nappe d'eau du Cénomaniens, par rapport à l'enjeu de gestion quantitative de cette nappe. Le document de justification évoque cet enjeu mais ne développe aucune analyse ni disposition relatives à sa prise en compte.

EAUX USÉES

Les eaux usées issues du territoire communautaire sont traitées par dix-sept stations d'épuration, dont le dossier précise les charges nominales et les charges entrantes en 2017 (totalisant une capacité totale de 34 000 équivalents-habitants). Trois stations d'épuration sont répertoriées non conformes en équipement (Précigné et de Parcé-sur-Sarthe) ou en performance (Avoisé).

Le dossier conclut que le territoire dispose globalement des capacités résiduelles suffisantes pour permettre le traitement des nouveaux flux entrants à l'horizon 2030, en soulevant un point de vigilance sur les communes de Vion et Courtiliers, où les capacités résiduelles des équipements sont insuffisantes pour accueillir les populations projetées.

S'il prévoit des emplacements réservés n°15 pour « extension de la station d'épuration » à Courtiliers et n°71 pour « amélioration de la gestion des eaux » à Vion, il est attendu du projet de PLUiH qu'il précise les dispositions prévues et les termes de leur mise en œuvre pour assurer les capacités correspondantes aux populations projetées sur ces deux communes.

S'agissant de l'assainissement autonome, l'état initial rapporte les résultats du bilan du SPANC, qui font état de 51 % d'installations ayant un bilan sanitaire défavorable sur les 3 207 répertoriées.

La MRAe recommande de mettre en adéquation l'urbanisation nouvelle projetée, et plus largement l'accueil de nouveaux habitants, avec la capacité des infrastructures de gestion des eaux usées sur le territoire communautaire.

EAUX PLUVIALES

En ce qui concerne la gestion des eaux pluviales, les orientations d'aménagement des OAP sectorielles se limitent à afficher le principe de recherche d'une moindre imperméabilisation des sols et à privilégier la réalisation de noues paysagées lorsque des aménagements hydrauliques sont nécessaires.

Au règlement écrit, les dispositions communes à toutes les zones privilégient par principe l'infiltration à la parcelle, mais autorisent à défaut le rejet direct au milieu naturel, et laissent à la charge de l'aménageur la réalisation de dispositifs adaptés.

La MRAe recommande de mieux encadrer la gestion des eaux pluviales de manière à garantir la préservation des milieux récepteurs.

3.3 Prise en compte des risques et limitation des nuisances

Risques naturels et technologiques

L'article L.101-2 du code de l'urbanisme assigne un objectif de prévention des risques naturels prévisibles, des risques miniers et des risques technologiques aux PLUi, qui ont, notamment en l'absence de plan de prévention des risques, un rôle important à jouer à travers la définition des zones de développement de l'urbanisation et l'édiction de mesures de réduction de vulnérabilité.

À ce titre, le périmètre du plan de prévention des risques technologiques (PPRT) du site SAE Alsetex de Précigné, classé SEVESO seuil haut, ne figure sur aucun plan.

La MRAe rappelle l'obligation, conformément aux dispositions de l'article R.151-34 du code de l'urbanisme, de faire apparaître dans les documents graphiques du règlement notamment les secteurs éventuels de risques naturels, de risques miniers ou de risques technologiques.

Par ailleurs, le projet de PLUiH doit tenir compte de la situation dans un périmètre de risque minier d'une partie de la zone d'ouverture à l'urbanisation à destination d'habitations 1AUH Chardonnay sur la commune de Sablé-sur-Sarthe.

Concernant le risque d'inondation, les deux principes directeurs à l'échelle du bassin Loire-Bretagne sont :

- d'une part de ne pas augmenter la vulnérabilité des biens et des personnes, en préservant de toute urbanisation nouvelle les zones soumises aux aléas les plus forts de même que toutes les zones inondables non urbanisées, et en préservant les capacités d'expansion des crues ;
- d'autre part de prévenir les dommages aux personnes et aux biens implantés en zone inondable.

Le territoire communautaire est concerné à la fois par un document cadre à l'échelle du bassin dénommé plan de gestion des risques d'inondation (PGRI) du bassin Loire-Bretagne 2016-2021, adopté le 23 novembre 2015, et par trois plans de prévention des risques naturels inondation (PPRNI), le PPRNI du district de Sablé-sur-Sarthe, le PPRNI de la Vègre et le PPRNI de La Sarthe aval. Le PGRI comprend huit dispositions directement opposables aux documents d'urbanisme.

Il apparaît que sur la commune de Dureil, des terrains classés en zones d'ouverture à l'urbanisation 1AUH rue Jules Moreau sont en partie concernés par une zone inondable, sans que le projet de PLUiH ne justifie de la prise en compte des principes de réduction de la vulnérabilité

des biens et des personnes dans ces zones.

La MRAe recommande de mieux garantir la bonne prise en compte du risque minier, du risque d'inondation, et celle du risque technologique.

Nuisances sonores

Le projet de PLUiH identifie l'exposition de plusieurs zones d'ouverture à l'urbanisation pour l'habitat au bruit des infrastructures de transports terrestres classées par l'arrêté préfectoral du 18 mars 2016 (autoroute A 11, RD 306, RD 309, RD 24, voies ferrées notamment). Il rappelle les règles d'isolation phonique qui s'imposent à ce titre aux nouvelles constructions implantées dans les périmètres de bruit ainsi définis.

Le choix de retenir ces zones mérite d'être justifié au regard d'alternatives de moindre impact.

Au-delà des dispositions réglementaires qui sont rappelées, les OAP sur les secteurs considérés gagneraient à introduire des préconisations d'implantation ou d'orientation des constructions de nature à exposer le moins possible les pièces sensibles (couchages, pièces de vie) et les espaces privatifs extérieurs, et à prévoir éventuellement des aménagements destinés à réduire les effets de ces nuisances sonores (merlons, ...).

3.4 Contribution au changement climatique, énergie et mobilité

En matière de mobilité, le projet de PLUiH comprend une OAP thématique « mobilités douces », qui s'inscrit dans une volonté de meilleur partage du cadre de vie et des espaces publics, tout en prenant en compte les enjeux d'environnement et de santé publique. Cette OAP promeut et encadre les aménagements favorables à la pratique des modes actifs de déplacements, en particulier sur les aspects de continuités d'itinéraires, voiries, sécurité des usagers, signalétique, stationnements des vélos, ou encore équipements de type bornes électriques.

Elle se traduit également par l'identification de cheminements doux au sein de certaines OAP sectorielles.

De manière complémentaire, à l'échelle du territoire communautaire, le règlement graphique identifie des cheminements doux à préserver au titre de l'article L.151-38 du code de l'urbanisme, ainsi que de nombreux emplacements réservés pour création de cheminements doux.

Plus largement, le PADD vise le développement des modes alternatifs pour les déplacements quotidiens et ceux liés aux activités touristiques, en s'appuyant notamment sur la plateforme multi-modale de Sablé-sur-Sarthe.

Toutefois en parallèle, le projet de PLUi gagnerait à analyser les incidences des mobilités induites par la multiplication des STECAL à destination d'activités ou d'équipements sur son territoire, ainsi que des 82 éléments identifiés au titre du changement de destination des bâtiments, particulièrement concentrés sur les communes de Auvers-le-Hamon (26), Bouessay (15), et Juigné-sur-Sarthe (15).

Sur la thématique énergétique, l'état initial reprend des données de bilan, notamment issues du diagnostic du plan climat-air-énergie territorial (PCAET) de la communauté de communes de Sablé-sur-Sarthe en cours de réalisation. Le PADD se limite à préconiser le développement de productions énergétiques à partir de sources locales et renouvelables (filrière bois, énergie solaire, éolien, géothermie, biogaz, ...), les dispositions du règlement visant à en permettre l'implantation

en zones agricoles ou naturelles et forestières.

Sur ce dernier point, la MRAe rappelle son observation (chapitre 3.2 du présent avis) relative au manque de discernement du zonage et du règlement écrit qui autorisent les constructions et équipements de production d'énergies renouvelables y compris dans des périmètres de réservoirs de biodiversité ou de corridors écologiques.

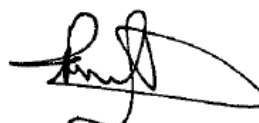
Par ailleurs, la collectivité ne s'est pas pleinement saisie des dispositions offertes par le code de l'urbanisme, notamment celles qui permettent de fixer des objectifs de performance énergétique (articles L.151-21 et R.151-42 du code de l'urbanisme) pour les constructions nouvelles, pour les projets de réhabilitation ou d'extension, par exemple le label bâtiment basse consommation (BBC), le label bâtiment à énergie positive (BEPOS), ou encore en introduisant des exigences en termes d'équipements de production d'énergie renouvelable. Des dispositions dans ce sens gagneraient à être introduites au travers des OAP sectorielles.

Enfin, le dossier destine le STECAL Ae « le Pavillon de l'Arche » à Vion (10,86 ha) en partie à la création d'un parc photovoltaïque sur terrain nu. Dans ce contexte, il est attendu du projet de PLUiH qu'il justifie mieux de l'opportunité du terrain retenu pour ce type d'installation, en particulier au regard des orientations retenues dans le cadre du schéma régional climat-air-énergie adopté le 18 avril 2014 devant guider les choix d'implantation des centrales photovoltaïques au sol.

La MRAe recommande à la collectivité de mieux se saisir de l'enjeu énergétique en introduisant des exigences en termes d'économie d'énergie et de production d'énergie renouvelable dans le domaine de la construction (habitat, activités, équipements...) à traduire concrètement, notamment dans le cadre de la programmation des OAP.

Nantes, le 12 août 2020

Pour la MRAe Pays de la Loire, par délégation,
le président,



Daniel FAUVRE